MÉDIATEUR ACTUALITÉS

LE JOURNAL DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

www.mediateur-republique.fr

MARS 2008 - N°35

ISSN 1769-9657

UN PASSEPORT OBTENU DE JUSTESSE !

Cas d'urgence

Madame L., qui doit se rendre aux États-Unis pour raison professionnelle, demande le renouvellement de son passeport en urgence. Elle se présente au bureau d'état civil de la mairie de G., munie du livret de famille de ses parents attestant de sa naissance sur un registre d'état civil en Guinée, en 1957, sa carte nationale d'identité, une attestation du ministère des Affaires étrangères précisant que le registre d'état civil de l'année 1957 dans sa commune de naissance n'est pas disponible, et son ancien passeport.

→ La mairie de G. refuse d'enregistrer sa demande en exigeant un extrait d'acte de naissance que la réclamante ne peut se procurer.

→ L'intéressée saisit alors l'un des délégués du Médiateur en Gironde. Mais celui-ci ne parvient pas à franchir l'obstacle dressé par la commune de G., qui persiste dans son refus de transmettre le dossier de Madame L. à la préfecture.

→ Pressée par le temps, la requérante décide de saisir le Médiateur de la République, qui intervient aussitôt auprès de la mairie de G. et du préfet de la Gironde. Un nouveau passeport lui est délivré une semaine plus tard.

sommaire

dossier 2/3
« Préretraite amiante » : une réforme à mener d'urgence

sur le terrain 4
Accueil dans les services publics : le recours à la technologie ne doit pas remplacer l'écoute et la relation humaine

actualités 5/6
- Les effets de la « réglementation amiante »
- Fonctionnaires : une reconnaissance difficile des services effectués à l'étranger

le mois prochain

dossier
Les expertises médicales judiciaires

« Préretraite amiante » : une réforme à mener d'urgence

DAVID DELAPORTE

Créé en 1999, le dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs exposés à l'amiante permet aux victimes de bénéficier d'une allocation de préretraite. Ce système a permis de venir en aide à beaucoup de salariés, mais il comporte de nombreuses failles. Le Médiateur réclame sa réforme depuis plusieurs années.

Suite du dossier pages 2 et 3 →

éditorial

AMIANTE : POUR UNE PROTECTION ÉGALE DES VICTIMES

Trop longtemps la question de la santé au travail a été reléguée à l'accessoire, alors même que la notion légale de maladie professionnelle existe en France depuis 1919. L'amiante, utilisé durant plus d'un siècle, est à l'origine de la forte croissance du nombre de maladies professionnelles reconnues depuis dix ans. Si la réparation des préjudices qui y sont liés est aujourd'hui réglementée, il n'est pas tolérable que les salariés exposés aient à lutter pour faire reconnaître un statut de « victime ».

Dans sa rigidité juridique, la gestion administrative de ces travailleurs victimes est source d'inégalités injustifiées qui viennent s'ajouter aux drames humains engendrés par le développement de maladies trop souvent mortelles. Comment justifier qu'entre deux salariés exposés à l'amiante, l'un ne pourra prétendre au bénéfice d'une réparation simplement parce que l'entreprise qui l'employait n'est pas répertoriée sur une des listes fixées par arrêté ministériel ou simplement parce que la période à laquelle il a été exposé n'est pas cataloguée ?

Force est de constater que le dispositif de préretraite actuel ne permet pas une protection égale de ces victimes. Or, à situation identique, traitement similaire, ainsi en va-t-il du respect du principe d'égalité. Concilier l'âge du départ à la retraite à l'espérance de vie des salariés victimes de l'amiante relève d'une mesure de santé publique et de justice sociale dans nos sociétés modernes où la valeur travail tient une place centrale. Trop nombreux sont les rapports restés sans effet. C'est pourquoi, depuis trois ans, je me bats pour que soit enfin réformé le dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante.

Bien sûr, la notion même de risque est inséparable de la condition humaine. Néanmoins, à une époque où l'on parle tant de principe de précaution, la responsabilité à prendre en compte dans le domaine des maladies professionnelles et, plus largement, des accidents du travail, est bien celle de l'employeur qui, plus que le salarié, est en mesure de déterminer le cadre du travail, ses conditions et sa dangerosité.

Le drame de l'amiante doit d'ailleurs ouvrir la voie à une réflexion plus globale sur le réexamen des modalités de réparation des maladies professionnelles et des accidents du travail afin de réparer les injustices. Car si la valeur financière se mesure, la valeur humaine, elle, ne se discute pas et si l'une suscite des intérêts, l'autre impose des responsabilités.

Jean-Paul Delevoye
Médiateur de la République

« Préretraite amiante » : une réforme à mener d'urgence

La mise en place du Fonds de cessation d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) a été la première réponse institutionnelle des pouvoirs publics à destination des victimes professionnelles de l'amiante. Il sert à financer l'allocation de cessation anticipée d'activité (Acaata) instaurée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Ce dispositif a déjà été utilisé par plusieurs milliers de bénéficiaires, mais il est très inégalitaire. Le Médiateur de la République a proposé plusieurs pistes pour l' améliorer.

L'Acaata s'assimile à un dispositif de préretraite permettant aux salariés et anciens salariés exposés professionnellement à l'amiante et âgés de plus de 50 ans de percevoir une allocation jusqu'à ce qu'ils remplissent les conditions pour bénéficier d'une retraite à taux plein, en contrepartie de l'arrêt de toute activité professionnelle. Pour en bénéficier, les intéressés doivent remplir l'une des deux conditions suivantes : travailler ou avoir travaillé dans l'un des établissements figurant sur une des listes fixées par arrêtés interministériels pendant une période donnée ou être reconnu atteint d'une maladie professionnelle liée à l'amiante.

Ce dispositif a été progressivement étendu à de nouvelles catégories de bénéficiaires : dockers professionnels, personnels portuaires de manutention, salariés agricoles. Par ailleurs, des dispositifs spéciaux de préretraite liés à l'amiante propres à certains régimes de sécurité sociale ont été créés. Ils concernent notamment les ouvriers de l'État et certains fonctionnaires ou agents non titulaires du ministère de la Défense employés dans des établissements de construction et de réparation navale dépendant de la Direction des constructions navales (DCN), ou encore les marins de la marine marchande dépendant du régime d'assurance géré par l'Établissement national des invalides de la marine (Enim).

Le dispositif de l'Acaata a, malheureusement, connu un grand « succès » depuis sa création : il concerne aujourd'hui **1 575 établissements inscrits** et **49 358 bénéficiaires.**

Mais à l'usage, **ce dispositif** a révélé **plusieurs failles.**

DR

Une protection inégalitaire

Tout d'abord, **certains régimes spéciaux ne servent pas l'Acaata.** C'est le cas pour la plupart des fonctionnaires et pour les salariés dépendant du régime minier. La situation des professions indépendantes est également préoccupante, le régime social des indépendants (RSI) ne disposant pas, de surcroît, de système de prise en charge des maladies professionnelles.

Lorsque l'Acaata est prévue, la protection sociale des victimes de l'amiante est plus ou moins étendue selon le régime considéré. Tantôt, seuls les travailleurs reconnus atteints d'une maladie professionnelle causée par l'amiante peuvent y accéder, tantôt les personnes exposées à l'amiante dans leur cadre professionnel sans être nécessairement malades peuvent également en bénéficier.

Par ailleurs, certains régimes tiennent compte, pour établir la durée d'exposition à l'amiante, de toutes les périodes de travail où l'exposition a eu lieu, quel que soit le régime dont relèvent les établissements en cause, alors que d'autres retiennent uniquement les périodes d'activité relevant du régime concerné.

DAVID DELAPORTE

Défaut de coordination

Cette absence d'harmonisation est particulièrement problématique dans le cas d'un assuré affilié successivement à différents régimes, ce qui est relativement fréquent dans un contexte de mobilité professionnelle. **Ainsi, l'autonomie et les logiques internes des régimes sont privilégiées par rapport aux intérêts de l'individu.**

Une réforme urgente

Au vu de ces constats, le Médiateur de la République a préconisé plusieurs améliorations :

→ étendre le bénéfice du dispositif à toute personne reconnue atteinte d'une maladie professionnelle ou d'une maladie liée à son activité causée par l'amiante, quel que soit son régime de protection sociale ;

→ étendre à l'ensemble des régimes, tout en l'encadrant, le droit d'accès à l'Acaata du fait d'avoir travaillé dans un établissement ou une activité à risque ;

→ faire bénéficier du dispositif les salariés employés en sous-traitance ou en intérim dans les établissements listés ;

→ harmoniser les conditions de prise en charge de l'allocation au sein des différents régimes, dans le sens le plus favorable aux victimes de l'amiante, et assurer leur coordination ;

→ clarifier les règles de prise en charge pour faciliter la détermination du régime compétent en cas d'affiliation successive à différents régimes.

Le Médiateur de la République a fait part de ses propositions au gouvernement et au Parlement. La **mission d'information de l'Assemblée nationale sur les risques et les conséquences de l'exposition à l'amiante,** dont le rapport a été rendu le 20 avril 2005, intègre, dans ses recommandations, des préconisations du Médiateur. Les députés avaient ainsi recommandé « *d'améliorer dans les meilleurs délais la coordination entre les différents dispositifs de cessation anticipée d'activité* ».

Le Médiateur a également été entendu par la **mission de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur l'évaluation du dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante**, dont le rapport (non publié) reprend certains constats opérés par le Médiateur, notamment l'hétérogénéité des règles et le défaut de coordination entre le régime général et les régimes spéciaux.

En dépit de ces rapports (auquel s'ajoute le *Rapport d'information n° 37 du Sénat,* sur « Le drame de l'amiante en France ») et de l'avis unanime selon lequel des améliorations urgentes doivent être apportées à ce dispositif, **les ministères compétents tardent à donner suite à ces recommandations. Un article de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a ainsi renvoyé à des décrets, qui ne sont toujours pas parus, la révision des conditions d'octroi de l'Acaata et du fonctionnement du Fcaata.**

Le Médiateur se réjouit que le ministre Xavier Bertrand ait décidé la mise en place d'un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions de réforme du dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante. Il a été entendu par Jean Le Garrec, qui préside ce groupe de travail, et sera très attentif à ce que la réforme attendue intervienne, enfin, à l'issue de ces travaux.

(Voir aussi notre article p. 5)

témoignage

François Desriaux, président de l'Andeva, Association nationale de défense des victimes de l'amiante

Quel est l'objectif de l'Andeva ?
Notre association est avant tout une association de victimes. Notre objectif est de regrouper l'ensemble des personnes malades ou contaminées par l'amiante afin de mieux défendre leurs intérêts et leurs droits. Nous avons à la fois une action individuelle en direction de chaque adhérent, pour faciliter la reconnaissance de sa maladie professionnelle, engager une procédure judiciaire de faute inexcusable de l'employeur ou encore l'aider à constituer son dossier pour une indemnisation par le Fiva*, et une action collective pour améliorer la prévention et l'indemnisation. Aujourd'hui, l'Andeva regroupe plus de 20 000 adhérents, répartis dans une cinquantaine d'associations locales ou régionales.

Le groupe de travail sur l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante, présidé par Jean Le Garrec, va rendre ses conclusions prochainement. Certaines pourraient-elles concerner les critères d'ouverture à l'Acaata* ?
Notre association est très attachée à l'Acaata. C'est la première fois en France que la perte d'espérance de vie provoquée par une exposition professionnelle à une substance cancérogène ouvre le droit à un départ anticipé en retraite. Cette mesure est juste : les salariés qui ont été exposés de façon importante et régulière à l'amiante doivent obtenir une compensation de leur perte d'« espérance de retraite », par un départ précoce.
Mais l'éligibilité au dispositif Acaata est source d'injustices. Seuls les salariés de quatre secteurs professionnels (transformation d'amiante, flocage et calorifugeage, construction et réparation navales, dockers) ont droit à la cessation anticipée. Les autres en sont exclus, même s'ils ont été autant exposés. C'est le cas de beaucoup d'ouvriers du bâtiment, des fonderies ou encore des verreries.
Nous avons fait à Jean Le Garrec, avec les autres associations et les organisations syndicales, des propositions précises pour adjoindre au système par listes d'établissements actuellement en vigueur, un système complémentaire, plus individualisé, reposant sur des critères combinant secteurs d'activité, métiers et postes de travail. Nous espérons être entendus.

> *C'est la première fois en France que la perte d'espérance de vie provoquée par une exposition professionnelle à une substance cancérogène ouvre le droit à un départ anticipé en retraite.*

Quelles sont les autres priorités de l'Andeva ?
En ce début d'année, nous avons plusieurs sujets d'inquiétude. Tout d'abord, alors que le dossier pénal nous paraissait enfin débloqué, nous avons appris, par les magistrats du pôle de santé publique, qu'à nouveau l'instruction risquait de prendre du retard faute de moyens humains et matériels suffisants. Nous attendons donc un geste des ministères de l'Intérieur et de la Justice. En second lieu, nous demandons depuis des années une révision du barème d'indemnisation du Fiva. Les victimes doivent actuellement contester devant les cours d'appel les offres du fonds d'indemnisation, lesquelles se situent souvent à moins de la moitié de la moyenne des indemnisations décidées par les tribunaux. Il est grand temps maintenant que les pouvoirs publics, qui exercent la tutelle du fonds, changent leur fusil d'épaule et tirent les enseignements des décisions d'une douzaine de cours d'appel.

*Fiva : Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.
Acaata : allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante.

Amiante et sous-traitance

L'attention du Médiateur de la République a été appelée à de nombreuses reprises sur la prise en compte des entreprises de sous-traitance au regard du dispositif de l'Acaata. En effet, actuellement, les salariés des établissements de sous-traitance peuvent bénéficier de l'Acaata à condition que leur établissement soit inscrit sur les listes précitées sous sa raison sociale, à son adresse et pour une période d'activité déterminée. Exemple.

Cas concret

Monsieur L., salarié de la société A., a travaillé en sous-traitance pour le compte de cette entreprise au sein des établissements P. sans discontinuer de septembre 2002 à septembre 2006.
À ce titre, il a été en contact avec des matériaux contenant de l'amiante et a donc demandé à bénéficier de l'Acaata, qu'on lui a refusée car, bien que la société P. soit inscrite sur la liste des établissements ouvrant accès à cette allocation, son employeur, la société A., ne l'est pas.
Il a donc contesté cette décision auprès de la commission de recours amiable (CRA) qui a confirmé la position de l'organisme social.
En effet, malgré l'exposition aux poussières d'amiante, la CRA a estimé qu'en application de l'article 41 de la loi du 23 décembre 1998, la période litigieuse ne pouvait être retenue pour déterminer la durée d'exposition de Monsieur L. au risque amiante.
Constatant la correcte application de la réglementation au regard dudit article, les services du Médiateur ont toutefois relevé que les circulaires d'application de cet article emploient les termes « avoir travaillé », comme indiqué au 1° du I du texte, et non le mot « salarié », comme cité au paragraphe I de l'article 41, et laissent ainsi à penser que le bénéfice de l'allocation est ouvert au demandeur qui a travaillé dans une entreprise listée.
En outre, il faut noter, en l'espèce, que ledit employeur ne peut être inscrit sur la liste des établissements ouvrant accès à l'Acaata. Ainsi, l'intéressé n'a aucun recours et doit supporter les conséquences d'une situation complètement indépendante de sa volonté.
De surcroît, ses collègues ayant travaillé dans les mêmes conditions, dans le même service que lui, mais salariés de l'entreprise P., bénéficient de l'Acaata.
Il semble donc nécessaire d'élaborer un dispositif qui n'exclue pas des personnes qui ont réellement été exposées à l'amiante alors que d'autres, qui n'ont pas été exposées, en bénéficient.

DR

Accueil dans les services publics : le recours à la technologie ne doit pas remplacer l'écoute et la relation humaine

Plusieurs délégués se sont fait l'écho d'un même constat : pour des raisons budgétaires ou pour des raisons de culture administrative l'accueil physique est de moins en moins favorisé. Ils constatent une réelle distorsion entre les déclarations d'intention et la réalité. On est quelquefois loin de «l'accueil attentif et courtois» préconisé par la charte Marianne !

L'accès direct à un interlocuteur qualifié devient parfois difficile. L'accueil du public n'étant pas toujours une priorité, la diminution des effectifs touche fréquemment ces postes assurés au mieux par des intérimaires ou des agents non formés. Au vu de ce constat, on ne peut qu'encourager les Assedic – mais cette remarque s'applique naturellement à d'autres organismes – dans leur intention de remettre en cause des pratiques qui conduisaient – ainsi qu'un délégué l'a constaté dans une agence alsacienne – à renvoyer purement et simplement les usagers vers des bornes automatiques ou des serveurs vocaux pour obtenir une réponse au renseignement demandé !

Parallèlement et dans un même souci d'économie, certains organismes imposent à leurs agents un temps limité pour répondre aux appels téléphoniques ou font appel à des centres d'appel aux réponses formatées.

Sentiment d'injustice

Or, l'accueil est la porte d'entrée de l'administration : quand une administration n'a plus le temps d'écouter et de répondre à un citoyen, elle provoque immédiatement un sentiment d'injustice. L'automatisation de cette fonction aggrave encore davantage l'inégalité sociale : comment se renseigner quand on ne manie pas bien la langue française ou qu'on est analphabète ?

Certains organismes sociaux, conscients de l'importance de ces difficultés, commencent heureusement à bâtir des schémas internes d'accueil du public, voire de médiation, pour corriger les effets néfastes de cette évolution.

Les délégués quant à eux, servent trop souvent de relais pour pallier ces déficiences alors que l'institution du Médiateur de la République n'a évidemment pas vocation à se substituer aux services publics pour assurer la mission d'accueil qui leur incombe.

Elle peut, en revanche, à partir des observations du terrain, aider les responsables concernés à réfléchir à deux constats :

→ le développement de la fonction « accueil » n'est pas à la mesure de la croissance de la complexité des textes et de l'organisation administrative ;

→ le recours généralisé aux technologies de l'information laisse sur le bord du chemin ceux de nos concitoyens qui sont déjà les plus menacés par l'exclusion.

Meuse

Le délégué rétablit le contact

Cas concret

L'Association tutélaire de la Meuse (ATM) gère les décisions de protection judiciaire dans le département. Elle assure notamment la gestion des budgets des personnes protégées. Dans ce contexte elle doit fréquemment intervenir auprès d'EDF pour éviter des coupures d'électricité, en cas de factures impayées. Elle agit souvent dans l'urgence et son intervention nécessite en général plusieurs contacts téléphoniques.

Depuis 2006, la mise en place par EDF d'un standard téléphonique automatisé et d'une plate-forme pour la réponse aux appels téléphoniques rend impossible toute communication efficace. L'association souhaite disposer d'un interlocuteur unique, pourvu d'un numéro téléphonique permettant un contact direct. Ayant formulé, sans succès, cette demande auprès d'EDF, elle s'adresse au délégué du Médiateur. Ce dernier parvient, en quelques semaines, à obtenir du directeur régional d'EDF les adresses et numéros téléphoniques directs des interlocuteurs commerciaux d'EDF compétents pour connaître la situation des clients démunis dans la Meuse.

Rhône

Une information doit être complète, actualisée et personnalisée

Cas concret

Née à Tunis de parents français, Madame L. explique à une déléguée du Rhône que le service d'état civil de la mairie de son lieu d'habitation refuse de prendre en compte le renouvellement de sa carte d'identité et lui demande de faire une démarche au tribunal d'instance afin de justifier de sa nationalité française.

Avec véhémence, cette personne répète qu'elle ne comprend pas, qu'elle a toujours eu mention de sa nationalité française sur ses cartes d'identité précédentes et qu'elle « *est certaine qu'il s'agit d'une exigence infondée de la municipalité* ». La déléguée lui confirme que la réponse de la mairie est correcte : depuis le mois d'octobre dernier existent en effet de nouvelles directives. Dans sa situation, elle est effectivement obligée de se rendre au greffe du tribunal d'instance. Elle complète l'information de l'intéressée en lui présentant ce qu'est le tribunal d'instance, lui communique l'adresse de la juridiction et lui précise les documents à fournir pour éviter une démarche supplémentaire (justificatif de domicile, livret de famille et une photo).

Cette réclamation ne nécessite aucune autre démarche de la déléguée, mais ce cas illustre l'intérêt pour les requérants **d'obtenir une information parfois plus personnelle** que celle délivrée à un guichet. Par ailleurs, les usagers ont aussi souvent besoin de bénéficier **d'informations complémentaires,** qui ne peuvent être appréhendées qu'au cours d'un entretien où l'on prend le temps de les écouter.

Seine-et-Marne

Aider l'usager au lieu de lui compliquer la tâche

Cas concret

Une dame d'un milieu modeste s'inquiète et ne sait que faire pour gérer la situation : elle vient de recevoir une lettre d'huissier adressée au nom de son mari, décédé il y a treize ans, lui réclamant le versement immédiat du montant d'une amende, assortie de lourdes pénalités. Elle se déplace à la Trésorerie, munie de son livret de famille sur lequel est mentionné le décès de son mari. L'agent d'accueil refuse de prendre en compte ce document sous prétexte « *qu'on peut inscrire n'importe quoi sur un livret de famille* » et exige la production d'un certificat de décès. Cette même personne se heurtera au refus de la préfecture de fournir une attestation de vente du véhicule, deux ans avant la disparition de son conjoint, car le service ne conserve ses archives que durant cinq ans !

Savoir accueillir aussi les étrangers

Voici deux témoignages reçus par des délégués concernant l'accueil des étrangers en préfecture :

DR

Hauts-de-Seine

Cas concret

« Les conditions d'accueil des demandeurs de titre de séjour à la sous-préfecture **sont indignes du pays des droits de l'Homme :** pour avoir accès au service des étrangers, il convient en effet de faire la queue bien avant 6 heures du matin sur la chaussée, qu'il vente ou qu'il neige, pour obtenir, vers 9 heures, un des rares tickets d'attente distribués chaque jour par des agents de police qui ne s'embarrassent pas des règles élémentaires de politesse lorsqu'ils s'adressent aux demandeurs. L'attente se prolonge ensuite à l'intérieur d'une sous-préfecture transformée en fort Chabrol, jusqu'à ce que vers 13 heures, **après sept heures d'attente,** un agent vous informe avec un sourire désolé (le premier sourire, quand même) que vous devrez revenir car le dossier n'a pas été traité…

Entre juin et octobre 2006, nous avons déjà effectué ce parcours trois fois, accompagnés à chaque fois de notre petite fille. Cela fait **plus de vingt heures d'attente pour un résultat nul :** quel citoyen français accepterait d'attendre autant pour obtenir une pièce d'identité ? »

Seine Saint-Denis

Cas concret

« Depuis deux semaines, mon amie dort devant la préfecture pour obtenir une autorisation de circulation pour sa fille qui est mineure, sachant que mon amie est déjà elle-même titulaire d'une carte de séjour. Ceci n'est pas digne d'un pays développé ! Pouvez-vous nous aider ? »

Médiateur de la République

Mode d'emploi

Avant de s'adresser au Médiateur de la République pour mettre en cause une administration ou un service public, le réclamant doit impérativement avoir effectué une démarche préalable auprès du service concerné, c'est-à-dire lui avoir demandé les justifications de sa décision ou avoir contesté cette décision. S'il estime que la décision est erronée ou lui porte préjudice, il peut saisir l'Institution de deux manières :

Contacter un député ou un sénateur de son choix, qui transmettra le dossier de la réclamation au Médiateur de la République.

Rencontrer un délégué du Médiateur de la République (liste disponible sur www.mediateur-republique.fr), lequel traitera directement la demande localement s'il le peut.

À savoir : *Le Médiateur de la République n'est pas compétent et ne peut intervenir dans les litiges privés, dans les litiges opposant un agent public en fonction à l'administration qui l'emploie, ou encore dans une procédure engagée devant une juridiction. La saisine du Médiateur de la République ne suspend pas les délais de recours devant la justice.*

Contact : Médiateur de la République — 7, rue Saint-Florentin, 75008 Paris — Tél. : 01 55 35 24 24 — Fax : 01 55 35 24 25 — www.mediateur-republique.fr

Médiateur Actualités, le journal du Médiateur de la République paraît 10 fois par an • Éditeur : le Médiateur de la République • Directeur de la publication : Bernard Dreyfus • Rédacteur en chef : Christian Le Roux • Rédactrice en chef adjointe : Christine Tendel, assistée de Claire Lancry • Comité de rédaction : Marine Calazel, Nadine Chauvet, Francine Delval, Nathalie Fichet, Jean-François Gratieux, Marie-Catherine Haon, Céline Monestier, Jean-Michel Rougié, Michel Savinas, Éliane Strub, Martine Timsit • Réalisation : SPHÈRE PUBLIQUE 34, avenue de Messine - 75008 Paris - contact.infos@spherepublique.fr • Dépôt légal : 1er trimestre 2008

Les effets de la « réglementation amiante »

Depuis 1999, les travailleurs de l'amiante peuvent percevoir une allocation de cessation anticipée d' activité, l' Acaata. Son calcul est établi par une moyenne actualisée des salaires des douze derniers mois d'activité. La complexité de ce calcul aboutit parfois à des situations défavorables pour les salariés.

Cas concret

Après avoir travaillé de 1975 à 1987 dans une entreprise figurant sur la liste des établissements ayant fabriqué des matériaux contenant de l'amiante, Madame F. a sollicité le bénéfice de l'Acaata début 2006. Strictement calculée sur la dernière année d'activité (voir encadré), l'allocation de Madame F. s'élevait à 82,34 euros par mois.

Ce montant étant bien en-dessous du minimum légal auquel elle pensait avoir droit, l'intéressée l'a contesté, faisant valoir qu'il avait été calculé sur la base des très faibles salaires perçus au cours de l'année précédant le dépôt de son dossier et que la caisse régionale d'assurance maladie avait retenu, à tort, des périodes d'emploi à temps partiel.

Saisi, le Médiateur de la République a sollicité la caisse, qui a considéré qu'il convenait d'exclure du calcul du salaire de référence la période de travail durant laquelle Madame F. avait été employée à temps partiel par contrat à durée déterminée, et de procéder à un nouveau calcul de son Acaata, sur la base des rémunérations perçues avant ladite période.

Le montant revalorisé s'élève à 1086,49 euros par mois.

Cet exemple prouve la complexité de la législation française, qui peut aussi défavoriser le travailleur migrant au sein de l'Union européenne. En effet, les périodes de travail à l'étranger ne sont prises en compte que si les salaires ont été soumis aux cotisations de sécurité sociale française.

Or, l'exclusion automatique, dans le calcul des salaires de référence, de ceux perçus dans un autre État membre de l'UE se heurte au droit de libre circulation des salariés prévu par l'article 42 du Traité Communauté européenne.

Saisie sur ce point, la Cour de justice des Communautés européennes* n'ordonne pas, dans le calcul des salaires de référence des travailleurs migrants, l'inclusion automatique de ceux perçus dans un autre État membre, mais elle impose de prendre en compte « *le salaire que l'intéressé aurait raisonnablement pu percevoir, compte tenu de l'évolution de sa carrière professionnelle, s'il avait continué à exercer son activité dans l'État membre dont relève l'institution compétente* ».

Loi 98/1194 de financement de la sécurité sociale pour 1999, JORF, 27.12.1998
Circulaire DSS/4B/99/332 du 9 juin 1999
* CJCE, 9 novembre 2006, Fabien Nemec / Caisse régionale d'assurance maladie du Nord-Est, aff. C-205/05

Le calcul de l'Acaata

Le salarié atteint d'une maladie professionnelle liée à l'amiante peut percevoir, à partir de 50 ans, l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (Acaata).

- S'il n'a pas contracté de maladie, la date d'effet de sa préretraite sera fonction de l'âge légal de la retraite (60 ans) moins le tiers du nombre de jours exposés. Ainsi, un salarié exposé douze ans partira à 56 ans.
- L'Acaata est fondée sur le salaire de référence (SR) calculé en fonction de la moyenne actualisée des douze derniers mois de salaires bruts. Soumis à révision annuelle, le montant de l'allocation en 2008 est égal à 65 % du SR pour la partie de la rémunération inférieure au plafond mensuel de la Sécurité sociale, soit 2 773 euros et 50 % du SR pour la fraction comprise entre une et deux fois ce plafond (entre 2 773 euros et 5 546 euros).
- Le montant minimal de l'Acaata est fixé, pour 2008, à 889,08 euros par mois, dans la limite de 85 % du SR.
- En outre, sont prélevées la cotisation maladie (1,7 %) et les contributions CSG (6,6 %) et CRDS (0,5 %), qui ne peuvent avoir pour effet de réduire le montant net de l'allocation en dessous d'un seuil fixé à 1 281 euros depuis le 1er juillet 2007.

Cas concret

Respecter la loi ou l'esprit de la loi ?

En 2004, par accord d'entreprise, Monsieur R. obtient un congé de fin de carrière avec versement d'une indemnité, en raison de sa maladie professionnelle liée à l'amiante.

L'administration en refuse l'exonération fiscale conformément à l'article 81 du Code général des impôts, au motif qu'elle est réservée aux bénéficiaires du dispositif « préretraite amiante », édicté par les lois de financement de la Sécurité sociale pour 1999 (article 41.V) et pour 2000 (article 36), prévoyant notamment la liste fixée par arrêté (3 juillet 2000) des établissements, métiers et ports ouvrant droit à ce régime.

Monsieur R. a bénéficié, exceptionnellement, en raison de sa maladie, d'un régime optionnel de mise en congé de fin de carrière offert par son employeur, lequel ne figure pas parmi les entreprises visées par l'arrêté.

Le Médiateur de la République a néanmoins demandé, en équité, l'exonération fiscale de l'indemnité perçue par Monsieur R., parce que l'article 81 résulte de la loi de finances rectificative pour 2000 où l'intention de faire jouer la solidarité nationale apparaît clairement.

Ainsi, Monsieur Marini au Sénat avait précisé : « *La solidarité nationale en faveur des victimes de l'amiante doit également être totale.* »

Une réponse ministérielle a également rappelé, en 2005, que le régime fiscal dérogatoire des « préretraites amiante » se justifie dans « *le contexte particulier et douloureux de l'exposition professionnelle des intéressés à l'amiante* ».

Dans sa réponse, le Directeur général des impôts s'est estimé absolument tenu par les conditions légales d'exonération, auxquelles ne répond pas, à la lettre, la situation de Monsieur R.

Il ne lui a accordé qu'une remise gracieuse, correspondant au rétablissement de l'abattement de 20 % et aux intérêts de retard.

Cas concret

Un imbroglio juridique difficile à démêler

Une ville côtière et le service maritime et de navigation correspondant refusent d'entretenir un chemin dont une partie appartient à la ville et l'autre au domaine public maritime. Dans la mesure où le chemin concerné n'est pas la propriété de la ville dans sa totalité, il n'est en effet pas envisageable que cette dernière supporte les investissements très lourds que suppose sa restauration. De son côté, le service maritime et de navigation refuse de prendre en charge l'entretien du chemin au motif que des aménagements ont été réalisés sans autorisation par la commune sur le domaine public.

C'est dans ces conditions que le président d'un comité de protection de l'environnement a sollicité l'intervention du Médiateur. Mais il n'a pas été possible de répondre favorablement à la demande. En effet, il existe, sur la partie du chemin appartenant au domaine public maritime, de nombreuses constructions à usage d'habitation. Ce chemin a d'ailleurs été créé de toutes pièces par les hommes sur le domaine public maritime en raison d'un phénomène de « cabanisation », c'est-à-dire du développement d'une occupation occasionnelle ou permanente de parcelles privées ou appartenant au domaine public ou privé d'une collectivité. Les parcelles occupées sont le plus souvent dans des secteurs non destinés à l'habitat. De fait, aucun permis de construction ni aucune autorisation de stationner n'ont été délivrés. Ces constructions illégales étant souvent très anciennes, leurs propriétaires ne sont plus susceptibles d'être poursuivis pénalement en vertu de la prescription triennale. En revanche, ces riverains ne peuvent en aucun cas demander à la ville, qui n'est pas propriétaire de la totalité du chemin, de procéder à son entretien. Par conséquent, la réclamation a été rejetée.

Cas concret

L'équité contre l'impuissance de la justice

Monsieur et Madame N., artisans boulangers, cèdent leur commerce au moment de la retraite et s'attachent les compétences d'un conseil juridique, Monsieur S., afin d'éviter toute erreur.

Mais Monsieur S., désigné séquestre avec mission de régler l'impôt sur la plus-value de cession, détourne les fonds (1 530 000 F) qu'il place dans des affaires frauduleuses. Il est condamné puis disparaît après s'être domicilié en Espagne, rendant impossible l'exécution du jugement.

Monsieur et Madame N., sans économie ni patrimoine hormis leur résidence principale encore à rembourser, restent redevables d'un impôt de 67 011 euros.

Cette escroquerie les laisse donc, à 72 et 70 ans, sans ressource, leur modeste retraite étant absorbée par ces remboursements. Monsieur N. se trouve ainsi contraint, malgré son âge, de travailler de nuit comme ouvrier dans son ancien commerce.

C'est dans ce contexte susceptible de conduire à leur marginalisation sociale, si le Trésor public venait à vendre leur maison, que Monsieur et Madame N. ont saisi le Médiateur de la République. Ce dernier, constatant le caractère infructueux de leurs démarches, a demandé au ministre du Budget, en équité, la remise de l'imposition.

Il a insisté sur la situation injuste faite aux requérants, victimes de cette escroquerie, aggravée par l'impuissance de la justice à faire exécuter le jugement.

Le ministre a accordé la remise de l'impôt restant dû.

Propositions de réforme du Médiateur

Des agents territoriaux invalides et sans ressources

E. BERNARD

Parler de la fonction publique relève souvent d'une commodité de langage dans la mesure où il convient de distinguer trois fonctions publiques dont les agents opèrent respectivement pour le compte de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux publics. Cette commodité ne saurait cependant occulter une large identité de droits et devoirs issus tant des textes statutaires que des régimes de sécurité sociale auxquels ils sont affiliés.
L'identité de droits est notamment illustrée en matière de congés statutaires pour maladie et par les prestations en espèces à la charge des employeurs publics, qui doivent en assurer le versement, en attente éventuellement, de la mise en retraite pour invalidité.
Quelle que soit la fonction publique dont ils relèvent, les agents sont soumis à une procédure identique fondée sur l'examen de leur état de santé par le comité médical puis, avant radiation des cadres, par la commission de réforme et par le médecin-conseil de la Sécurité sociale qui évaluent respectivement l'aptitude de l'agent à son emploi public, les possibilités de reclassement et le taux d'invalidité, ainsi que sa capacité à exercer une activité salariée.
Il peut s'ensuivre une divergence d'avis médical susceptible de laisser les intéressés sans ressources jusqu'à l'admission à la retraite pour invalidité.
Afin de pallier cette lacune de la procédure, les dispositions statutaires applicables aux fonctionnaires de l'État ont été modifiées, en 2000, de manière à garantir le maintien du demi-traitement en vigueur dans le cadre des congés maladie jusqu'à la date d'admission à la retraite.

Mesure analogue

Dès 2004, le Médiateur de la République est intervenu auprès du gouvernement afin qu'une mesure de sauvegarde analogue soit prise en faveur des autres fonctionnaires.
Tel a été le cas, en 2006, pour la fonction publique hospitalière, mais **le problème perdure pour les agents territoriaux qui se retrouvent sans ressources et n'ont pour seule échappatoire que l'admission au RMI,** qui n'a pourtant pas vocation à se substituer aux employeurs publics défaillants.
Depuis quatre ans, le Médiateur de la République voit se multiplier les réclamations des fonctionnaires concernés.
Depuis lors, il ne cesse de marteler en direction des ministères « autistes » qu'il faut et qu'il suffit d'intégrer dans le décret portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif a l'organisation des comités médicaux, aux conditions d'aptitude physique et au régime des congés de maladie des fonctionnaires territoriaux, la courte disposition qui a été introduite dans les textes équivalents des deux autres fonctions publiques.

Cas concret

Indemnisé grâce à une convention entre les assurances et l'État

Le 4 juillet 2005, Monsieur D. a été victime d'une collision entre son camion et une voiture blindée de l'armée qui lui a refusé une priorité sur une route départementale.
Le camion de Monsieur D. représente un outil de travail indispensable à l'exercice de son activité professionnelle. Sa réparation, ainsi que la location d'un véhicule de remplacement et le règlement d'une facture d'expert ont été évalués à 11 713,38 euros, mais Monsieur D. n'a perçu de la compagnie d'assurance qu'une somme de 6 641,70 euros.
Saisi par l'intéressé, le Médiateur a pris contact avec le ministère de la Défense en demandant le réexamen du dossier, s'agissant d'un litige avec un véhicule de l'État. Après étude, il est apparu qu'une convention de règlement de sinistre existait entre certaines compagnies d'assurance et l'État, aux termes de laquelle des compagnies renoncent à des recours à l'encontre de l'État au titre de certains préjudices, mais les dommages restés à la charge du réclamant ne peuvent leur être opposables. Il en résultait que l'État devait supporter la charge non couverte par la compagnie. Un chèque de 5 071,68 euros a été rédigé à l'attention de Monsieur D.

Propositions de réforme du Médiateur

Des trappes à inactivité très bien entretenues

La trappe à inactivité est le piège où sont enfermés les allocataires d'un minimum social lorsque la reprise d'une activité faiblement rémunérée les conduit à une stagnation, voire à une baisse de leurs ressources.
Selon l'expression utilisée par Martin Hirsch dans son rapport sur la pauvreté des familles, les allocations perçues deviennent des « *maxima indépassables* ».
Les personnes confrontées à ces situations ne choisissent pas délibérément de renoncer à travailler, elles n'ont pas une préférence explicite pour l'inactivité, mais l'ensemble des contraintes et des pertes encourues constitue parfois des obstacles insurmontables.
Toute l'action des autorités publiques doit tendre vers une éradication de ces pièges.
Pourtant le Médiateur de la République dénonce, depuis des années, deux types de situation qui semblent solidement installés et pour lesquels il reçoit de nombreuses réclamations.
→ Le titulaire d'une pension d'invalidité du travail qui cumule cette pension avec un revenu provenant de la reprise d'une activité non salariée, voit sa pension réduite lorsque l'ensemble de ses revenus dépasse un plafond annuel fixé réglementairement à 3 963,67 euros pour une personne seule et à 5 488,16 euros pour un ménage. Il est difficile de comprendre pourquoi, à l'inverse, en cas de cumul de la même pension et des revenus d'une activité salariée, le seuil déclenchant la réduction de la pension est l'équivalent du salaire annuel moyen de la dernière année d'activité. Il est urgent de mettre un terme à cette incohérence.
→ Depuis 2001, le Médiateur de la République dénonce l'application de la procédure d'évaluation forfaitaire des ressources de certaines personnes qui demandent à bénéficier d'une prestation familiale ou d'une allocation logement soumise à condition de ressources. Ce niveau de ressources conditionne tant l'éligibilité que le montant de l'allocation.
En principe, les ressources prises en compte pour l'attribution de ces aides sont celles perçues au cours de l'année civile précédant la période où elles sont accordées, mais lorsque l'écart est trop grand entre les ressources passées et actuelles, notamment grâce à une reprise d'emploi, un revenu forfaitaire fictif sert de base de calcul, souvent très désavantageux par rapport aux revenus réellement perçus, et cela dessert évidemment les personnes ayant réussi à reprendre une activité.
Le Médiateur ne cesse de réclamer, sans succès, la suppression pure et simple de cette procédure.

Fonctionnaires : une reconnaissance difficile des services effectués à l'étranger

Les États membres de la Communauté européenne et ceux de la Confédération suisse ont signé, le 21 juin 1999, un accord relatif à la libre circulation de leurs ressortissants entre leurs territoires respectifs. Conformément à l'article 53 de la Constitution, le Parlement a approuvé cet accord par la loi du 28 novembre 2001. Celui-ci est donc applicable de plein droit depuis le 1er juin 2002 et produit ses effets, tant en matière d'accès aux emplois, qu'en matière d'accueil et de classement ou reclassement dans la fonction publique française. Une circulaire de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique du 29 septembre 2006 a notifié aux administrations les modalités d'application de cet accord. Malgré cela, le Médiateur doit souvent intervenir pour rappeler l'existence de ces textes aux administrations employeurs et faire en sorte que les années de service dans un État membre de la Communauté européenne ou en Suisse soient prises en compte dans le reclassement des ressortissants de ces différents pays, nommés dans un corps d'une des trois fonctions publiques françaises.

Cas concret

Une période de travail en Suisse prise en compte pour un infirmier

Monsieur R., infirmier au centre hospitalier de B., a demandé, en 2005, la prise en compte dans son reclassement des activités antérieures qu'il a exercées en tant qu'infirmier de bloc en Suisse. Sa demande a été rejetée par le ministère de la Santé, au motif que les textes en vigueur ne prévoyaient pas la reconnaissance des services effectués sur le territoire helvétique, en précisant toutefois que des modifications législatives et réglementaires étaient en cours.
N'ayant plus eu d'informations à ce sujet depuis, Monsieur R. a saisi le Médiateur de la République. Celui-ci a rappelé au ministère de la Santé l'existence de la circulaire de 2006, expliquant les modalités d'application de l'accord entre les États membres de la Communauté européenne et la Confédération suisse. Monsieur R. a ainsi pu voir satisfaite sa demande de prise en compte des services qu'il a accomplis en Suisse, de 2000 à 2002, pour son reclassement dans la fonction publique hospitalière française.

DR